

立法會

Legislative Council

立法會 CB(1)786/18-19 號文件

檔 號：CB1/BC/4/18

《2018 年專業會計師(修訂)條例草案》委員會報告

目的

本文件匯報《2018 年專業會計師(修訂)條例草案》委員會 ("法案委員會")的商議工作。

背景

2. 現時，根據《專業會計師條例》(第 50 章)("《條例》") 第 42(1)條，任何人並非根據《條例》註冊成為：(a)會計師；或 (b)執業法團的法人團體，或執業單位的事務所，均被禁止在與其業務、行業、職業或專業有關連的情況下或在其姓名或名稱內使用若干指定稱謂。這些指定稱謂包括 "professional accountant" 、 "certified public accountant" 、 "certified accountant" 、英文縮寫 "CPA" 、 "專業會計師" 、 "註冊會計師" 及 "會計師" 的字樣，以及任何文字、英文縮寫或簡稱，而其意圖是致使人相信或可合理地致使人相信使用該等稱謂的某人為根據《條例》註冊的會計師或執業單位。

3. 任何人違反《條例》第 42(1)條，即屬犯罪，一經定罪，如屬個人，可處第 4 級罰款(25,000 港元)及監禁 12 個月，如屬執業會計師事務所或法人團體，可處第 4 級罰款，但如所犯的是第 42(1)(l)條所訂罪行，則作別論。¹

¹ 如犯第 42(1)(l)條所訂罪行(沒有就註冊辦事處的更改作出通知)，可處第 2 級罰款(5,000 港元)。

4. 據梁繼昌議員就《2018年專業會計師(修訂)條例草案》("條例草案")提供的立法會參考資料摘要的解釋，有關方面觀察到，某些公司(並非根據《條例》註冊的執業單位)一直在其名稱內使用若干稱謂，例如"professional accounting"、"registered accounting"或"專業會計"或"註冊會計"的字樣，既引起混淆，又導致市民相信該等公司為根據《條例》合資格提供專業審計服務的執業單位。此外，涉及中介公司以包括"會計事務所"在內的名稱經營業務的罪行，亦令人關注。因此，讓市民大眾可輕易識別某人或某公司是否根據《條例》合資格提供專業審計服務的執業單位，委實重要。禁止不合資格的公司和個人提供專業審計服務，亦十分重要，因為有關行為或會破壞香港會計專業的聲譽和誠信。

《2018年專業會計師(修訂)條例草案》

5. 條例草案是由梁繼昌議員獲行政長官書面同意後提出的議員法案，²並已於香港會計師公會("會計師公會")2017年12月14日的周年大會上獲會計師公會批准向立法會提出。負責條例草案的議員曾於2018年1月5日的財經事務委員會會議上就條例草案諮詢該事務委員會。條例草案於2018年11月2日在憲報刊登，並於2018年11月14日的立法會會議上首讀。

6. 條例草案旨在修訂《條例》第42(1)條，以禁止並非根據《條例》註冊為會計師或執業單位的個別人士、事務所及公司使用具誤導性的稱謂。條例草案的主要條文包括：

- (a) 禁止並非會計師的個人在與其業務、行業、職業或專業有關連的情況下，使用涵義類似"專業會計師"或"會計師"的9個額外指定稱謂(條例草案第3(1)至(4)條)；
- (b) 禁止並非根據《條例》註冊為執業法團的法人團體在其名稱內使用涵義類似"專業會計師"或"會計師"的13個額外指定稱謂(條例草案第3(5)至(10)條)；
- (c) 禁止並非根據《條例》第28A條註冊為執業單位的事務所(除非是一名《條例》所指的會計師的獨資業

² 負責條例草案的梁繼昌議員於2018年10月8日取得行政長官的書面同意，可按照《基本法》第七十四條及《議事規則》第51(4)條向立法會提出條例草案。

務)在其名稱內使用 16 個指定稱謂，使有關該類事務所的禁用稱謂與有關執業法團的禁用稱謂相同(條例草案第 3(11)條)；及

- (d) 將《條例》第 42(1)條所訂若干罪行的罰款水平由第 4 級(25,000 港元)提高至第 5 級(50,000 港元)(條例草案第 3(12)及(14)條)。

7. 《條例》現時的指定稱謂及條例草案建議的額外稱謂一覽表載於**附錄 I**。

法案委員會

8. 在 2018 年 11 月 16 日的內務委員會會議上，議員同意成立法案委員會研究條例草案。法案委員會的委員名單載於**附錄 II**。法案委員會由莫乃光議員擔任主席，曾舉行 4 次會議，與梁繼昌議員(即負責條例草案的議員)、會計師公會及政府當局討論條例草案，包括在一次會議上聽取團體代表/個別人士口頭陳述意見。曾向法案委員會提出意見的團體/個別人士名單載於**附錄 III**。

法案委員會的商議工作

對沒有根據《條例》註冊的會計相關服務提供者的影響

9. 部分委員(包括涂謹申議員和陳振英議員)及一些代表團體就條例草案對小型事務所的影響表示關注。該等委員尤其關注到，限制使用具誤導性稱謂的建議可能過於嚴格，以致在條例草案獲通過後，很多提供會計、公司秘書或簿記服務的小型事務所將無法繼續經營業務，因為該等事務所大部分均為並非根據《條例》獲會計師公會註冊的執業單位，但卻一直以來都有在其公司名稱內使用擬議的額外指定稱謂，例如"專業會計"的字樣。李慧琼議員指出，不少曾接受不同程度會計訓練並具備不同水平會計資歷的個別人士雖然沒有向會計師公會註冊，但正在市場上提供會計相關服務。若要把他們歸類為並非提供專業服務的人士，將非常困難。

10. 涂謹申議員對條例草案有所保留。他指出，鑑於條例草案所列的擬議額外指定稱謂甚多，受影響的各方(可能包括沒有根據《條例》註冊的資深會計相關服務提供者)在決定以何稱謂

為其公司命名或向客戶介紹自己時，或會被完全剝奪選擇權。他認為，須受限制的應是相關專業名銜的使用，而非會計工作的稱謂。因此，他關注到條例草案實質上會使會計師公會會員擁有"專業會計"、"註冊會計"及"認可會計"的稱謂的專有使用權。依他之見，由於這些稱謂所關乎的是有關工作，而非從事有關工作人士的專業名銜，若《條例》所指的會計師(即會計師公會會員)以外的人士在條例草案獲通過後將被禁止從事會計工作，或會引起反競爭問題。

11. 麥美娟議員同意，如條例草案獲得通過，市民大眾在某程度上可分辨真正及專業的會計事務所與假冒的會計事務所。鑑於有中介公司以包括"accounting firm"或"會計事務所"等字樣在內的名稱營運，致使市民大眾相信該等中介公司提供專業會計服務，而涉及該等中介公司進行放債活動的罪行則持續增加，麥議員認為，條例草案有助教育市民大眾不應盲目相信任何自稱為會計事務所的公司。

12. 部分委員認為，鑑於一方面需要防止故意作出涉及商業性質/專業資格的具誤導性的申述，但另一方面卻可能會令沒有向會計師公會註冊的會計相關服務提供者無意中違反《條例》，因此條例草案應在這兩者之間取得平衡。

13. 梁繼昌議員和會計師公會向法案委員會表示，條例草案完全無意禁止小型事務所提供之會計或簿記服務。梁議員強調，條例草案的立法原意是禁止事實上並非根據《條例》註冊為會計師或執業單位的個別人士、事務所或公司使用具誤導性的稱謂，試圖誤導公眾相信他們為根據《條例》註冊的會計師或執業單位。梁議員亦表示，任何並非《條例》所指的會計師的個別人士或並非根據《條例》註冊為執業單位的法人團體或事務所若只是在其姓名或名稱內使用禁用稱謂，而並無意圖誤導任何人相信其為根據《條例》註冊的會計師或執業單位，此情況構成罪行的可能性甚低。

14. 政府當局表示，條例草案的立法原意與政府當局的相關政策一致，就是禁止任何法人團體或個別人士使用具誤導性的稱謂，而其意圖是致使任何人相信該法人團體或個別人士為根據《條例》註冊的會計師或執業單位。政府當局同意，條例草案有助防止作出具誤導性的申述及協助公眾識別合資格的專業會計師，以進一步保障公眾利益。

15. 至於對反競爭行為的關注，法案委員會察悉梁繼昌議員曾就條例草案徵詢競爭事務委員會的意見。該委員會認為條例

草案沒有引起任何競爭方面的關注，並認為保障市民不會在提供會計服務的公司的資歷方面被誤導，此一需要的重要性似乎凌駕於條例草案對競爭所施加的適度限制。

16. 為免生疑問，法案委員會曾要求有關方面澄清，在條例草案獲通過後，非會計師公會註冊執業法團的法人團體如已向其客戶明確表示其並非會計師公會會員，會否獲容許在其名稱內使用"專業會計"的稱謂或把其客戶轉介至專業會計或審計服務提供者。

17. 梁繼昌議員和會計師公會表示，根據條例草案的條文，非會計師公會執業法團的法人團體可提供稅務或簿記服務，但前提是這些服務須與專業審計服務無關。法案委員會亦察悉，如該等法人團體沒有意圖誤導任何人相信其為根據《條例》合資格提供審計服務的執業法團，會計師公會不大可能會把針對該等法人團體的投訴轉介警方處理。

在香港經營業務的其他司法管轄區的合資格會計師

18. 法案委員會察悉，有一代表團體關注到，在條例草案獲通過後，其他司法管轄區的合資格會計師若非《條例》所指的會計師(即會計師公會會員)，他們在香港經營業務時如使用條例草案所建議禁用的稱謂便可能會違法。

19. 梁繼昌議員和會計師公會表示，根據《條例》第 42(2)條，就任何香港以外地方的會計師團體或學會的任何會員(該會員並非會計師)使用任何稱謂或英文縮寫，而該等稱謂或英文縮寫是該會員根據其所屬團體或學會的章程是有權使用的，如該會員使用該等稱謂或英文縮寫並沒有表示其本人是《條例》所指的會計師或有權以《條例》所指的執業會計師身份執業，則有關禁制並不適用。梁議員和會計師公會指出，《條例》第 42(1)條的擬議修訂不會改變或凌駕《條例》第 42(2)條所給予海外會計師的權利。

釐定"意圖"的因素，以及證明"可合理地使"的準則

20. 在審議條例草案期間，法案委員會十分關注條例草案有否提供所需的保障，以防會計相關服務(例如簿記、稅務及公司秘書服務)提供者在條例草案獲通過後無意中違反《條例》。就此，法案委員會要求政府當局說明甚麼會構成有意圖使人相信某法人團體或某事務所為根據《條例》註冊的執業單位，以及

在斷定干犯《條例》所禁止的行為者是否有上述意圖時必須考慮的因素為何。

21. 政府當局表示，在一宗個案中，甚麼會構成有意圖使人相信某個別人士、法人團體或事務所為根據《條例》註冊的會計師或執業單位，以及甚麼是釐定個案是否存有該意圖的必要因素，須視乎個案的各項事實而定。

22. 政府當局亦表示，從檢控角度而言，如涉案者自願承認，表明他本人或其法人團體或事務所使用指定稱謂，意圖致使任何人相信他本人或其法人團體或事務所是《條例》所指的會計師或執業單位，則有關供述屬可獲接納的有力證據，證明涉案者有此意圖。不過，如沒有作出直接供述，便需要按個案的有關情況推斷其意圖。可預見的後果(例如使用該等指定稱謂或會使人相信使用者是《條例》所指的會計師或執業單位)，屬證明使用者存有該意圖的一項證據。儘管如此，此證據必須與案中所有其他證據一併考慮和衡量。導致有關後果的機會率，也是重要的考慮因素，並對於釐定是否存有意圖導致有關後果有其重要性。

23. 至於有何準則證明使用指定稱謂可合理地使人相信使用者為《條例》所指的會計師或執業單位，政府當局表示，控方必須在沒有合理疑點下證明，使用指定稱謂在合理情況下可使人相信有關的個別人士、法人團體或事務所為《條例》所指的會計師或執業單位。“可合理地使”是指控方須在沒有合理疑點下客觀地證明，使用指定稱謂在合理情況下或可使人產生所述想法。

有關禁止使用"professional accounting"的稱謂及"專業會計"的字樣的建議

24. 部分委員(包括涂謹申議員)認同某代表團體的關注，即條例草案第3條有關禁止使用"professional accounting"的稱謂或"專業會計"字樣的建議，或會對中小型會計事務所及其他提供合法會計相關服務的從業員的生存空間造成嚴重及廣泛的影響。

25. 會計師公會向法案委員會表示，按照正常做法，會計師公會會就針對行業中的不良手法的投訴採取行動。會計師公會註冊會員如被裁定犯有專業失當行為，會被紀律處分，而會計師公會會把涉及非會員的刑事罪行轉介警方調查。梁繼昌議員和會計師公會向法案委員會保證，在條例草案獲通過後，如某公司

在其名稱內使用 "professional accounting" 的稱謂或 "專業會計" 的字樣，但該公司並無意圖誤導(或此舉未必可合理地致使)任何人相信該公司為根據《條例》註冊的執業單位，則會計師公會仍不大可能會把針對該公司的投訴轉介警方處理。

26. 部分委員(包括涂謹申議員)要求梁繼昌議員考慮就條例草案第 3 條提出修正案，從條例草案建議禁用的稱謂中刪除 "professional accounting" 的稱謂及 "專業會計" 的字樣。梁繼昌議員表示，"professional accounting" 及 "專業會計" 兩詞必須禁用，不應從條例草案建議的額外指定稱謂中刪除。《條例》目前禁止使用多個稱謂，包括 "professional accountant" 及 "certified public accountant" 的稱謂或 "專業會計師" 及 "會計師" 的字樣。不過，《條例》並不禁止使用 "accountant" 這個籠統的稱謂，此稱謂在香港法律中並無相應的中文翻譯。在一般用法下，"accountant" 一詞可以翻譯為 "會計" 或 "會計師"。同樣，"會計師" 此禁用字樣在香港法律中亦沒有相應的英文翻譯。

27. 依梁繼昌議員之見，當某人以中文將自己描述為 "專業會計" 時，公眾或會推斷該人是屬於英文中的 "professional accountant" (其用法現時受《條例》限制)。同樣，當某人以英文將自己描述為 "accountant" 時，公眾或會推斷該人是 "會計師" (其用法現時受《條例》限制)。當作為句子的一部分時，"專業會計" 或 "professional accounting" 均用於描述服務。梁議員又表示，非專業人士(特別是那些來香港投資並希望獲得專業會計師提供服務的外國投資者)未必能夠清楚分辨 "提供會計服務的專業會計師事務所" 與 "提供專業會計服務的會計師事務所" 這兩個行業稱謂。前者受《條例》限制，但後者卻不受《條例》規限。因此，擴展限制使用的範圍是必要和合理的。

28. 梁繼昌議員並認為，條例草案第 3 條建議禁止使用 "professional accounting" 的稱謂及 "專業會計" 的字樣一事，不會對提供會計相關服務的小型事務所的生存空間造成嚴重影響，因為這些事務所可以使用很多其他稱謂(例如 "professional bookkeeping"、"professional taxation"、"professional company secretary" 及 "professional consultancy"，或 "專業簿記"、"專業稅務"、"專業公司秘書" 及 "專業顧問" 等字樣)描述本身的服務，而《條例》並不禁止使用任何該等稱謂。梁議員亦表示，除條例草案建議禁用的稱謂外，現時並無計劃或意圖添加禁用稱謂。

29. 涂謹申議員不同意梁繼昌議員所作的解釋，並認為只限會計師公會會員使用 "專業會計" 的字樣並不公平，因為 "專業

會計"一詞不論在中文或英文中均可有多重涵義。假設普通市民會把"professional accountant"視為"專業會計"的英文翻譯，並不合理。涂議員認為，若使用"專業會計"的字樣意圖誤導的情況極為猖獗，以致非會計師公會會員應被制止在其姓名或名稱內使用該字樣，則會計師公會理應已把有關的懷疑個案轉介警方調查，看看能否根據現行《條例》將犯案者定罪。在沒有該等測試案件作為有用參考的情況下，涂議員認為並無充分證據證明現行《條例》存在可能導致無法成功檢控的漏洞，並因而須對《條例》作出該等擬議修訂。

30. 法案委員會察悉，會計師公會不能向警方轉介涉及使用具誤導性的"professional accounting"的稱謂及"專業會計"的字樣的個案，因為《條例》目前並不禁止非會計師公會會員或非執業單位在其姓名或名稱內使用該等稱謂及字樣。然而，涂謹申議員認為，在決定應否把某個案轉介警方調查時，會計師公會應整體考慮該個案的所有事實以確立誤導的意圖，而非只考慮個別人士或法人團體已在其姓名或名稱內使用若干指定稱謂一事。如律政司不同意有關人士可被檢控，便會由律政司決定以提供理由。同樣，如有關人士已被檢控但獲法院裁定罪名不成立，則會由法院就其裁決提供理由。上述兩種情況均可讓人了解到現行《條例》是否確實存在漏洞，以及應否作出適當的法例修訂。

31. 鑑於以上所述，涂謹申議員表示，他會考慮就條例草案第3條提出修正案，從條例草案建議的額外指定稱謂中刪除"professional accounting"的稱謂及/或"專業會計"的字樣。陳振英議員亦建議，為免生疑問，可就條例草案提出一項修正案，訂明如個別人士或法人團體只在其姓名或名稱內使用"professional accounting"的稱謂或"專業會計"的字樣，但並無意圖誤導任何人相信其為根據《條例》註冊的會計師或執業單位，則不會構成《條例》所訂的罪行。

其他事宜

32. 在審議條例草案期間，法案委員會曾藉此機會考慮以下事宜。

有關規定會計師公會會員須展示執業證書及顯示註冊編號的建議

33. 部分委員(包括李慧琼議員、陳振英議員及麥美娟議員)建議，應規定會計師公會會員須在其名片印上其會計師公會

註冊編號及/或在其辦事處的當眼處展示其執業證書。他們認為，建議的安排可協助市民大眾輕易辨別"認可"會計師與"非認可"會計師，以及識別哪些公司屬根據《條例》合資格提供專業審計服務的執業單位。

34. 會計師公會表示，現行《條例》並沒有強制會計師公會註冊會員或執業單位須展示其註冊編號或執業證書。市民可從登載於會計師公會網站的會員名單及香港註冊會計師事務所名錄確定某個別人士或公司是否會計師公會註冊會員或執業單位。會計師公會又表示，該會的註冊及執業核准委員會曾討論梁繼昌議員於 3 年前提出的類似建議。註冊及執業核准委員會當時認為，建議的規定無助公眾識別有關實體是否獲會計師公會註冊的執業單位。不過，註冊及執業核准委員會將會在 2019 年上半年重新討論有關規定會計師公會執業單位須時刻將其註冊編號與其名稱一併展示的建議，並會向立法會(即相關事務委員會)匯報討論結果。

假冒會計師與不良會計師串謀行事

35. 法案委員會曾考慮某代表團體的意見，即會計師公會有責任作出更嚴密的監察及對被裁定專業失當的會員採取更嚴厲的紀律行動，藉以處理假冒會計師與簽署"不合標準"財務報告的不良會計師串謀行事的問題，而不用訴諸條例草案建議的法例修訂。

36. 會計師公會表示，該會嚴格監管核數師，所有執業會員及執業單位均受該會的執業審核計劃監察，以監督他們遵守該會的專業水平規定、審計及其他相關準則。審計工作不達標準的投訴會由該會的監管部進行調查。此外，對於會員/執業單位外判審計工序，而沒有適當質量控制以符合規定準則的情況，該會亦非常嚴謹處理。會計師公會向法案委員會保證，若從執業審核或投訴中發現會員的審計工作有缺失，該會會毫不猶豫對相關會員採取紀律處分，在若干個案中更有會員被吊銷執業證書(即進行審計工作的執照)。

37. 法案委員會又察悉，《條例》第 34 條有多項條文與假冒會計師與合資格會計師或執業單位的合謀行為相關。如會計師公會轄下紀律委員會信納根據《條例》第 34 條向其提交的投訴證明屬實，該紀律委員會可酌情決定向有關會計師或執業單位作出《條例》第 35 條所列任何一項或多於一項紀律處分命令。

條例草案的擬議修正案

38. 法案委員會法律顧問指出，條例草案第 3(12)及(14)條中旨在提高《條例》第 42(1)條所訂若干罪行的罰款水平的擬議修訂，涵蓋數項與禁止使用具誤導性稱謂無關的罪行。就此，梁繼昌議員表示，他會就條例草案第 3 條提出修正案，表明提高罰款水平的建議只限適用於與使用具誤導性稱謂有關的罪行。他亦會就詳題提出一項技術修正案，以反映條例草案亦載有一項為其他相關目的而作出的修訂(即《條例》第 42(1)(ii)條的擬議修訂)。

39. 梁繼昌議員亦表示，為了給予足夠時間讓有關方面宣傳條例草案的詳情，並讓有關事務所為條例草案的實施作好準備，他會就條例草案第 1 條提出一項修正案以加入一項條文，訂明條例草案的生效日期為 2020 年 1 月 1 日。

40. 會計師公會和政府當局對梁議員的修正案並無意見。法案委員會不反對梁議員的擬議修正案，亦不會就條例草案提出修正案。

41. 法案委員會察悉，涂謹申議員表示他會考慮就條例草案第 3 條提出修正案(詳情請參閱第 24 至 31 段)。

恢復二讀辯論

42. 法案委員會不反對在 2019 年 4 月 3 日的立法會會議上恢復條例草案的二讀辯論。

諮詢內務委員會

43. 法案委員會已於 2019 年 3 月 22 日向內務委員會匯報其商議工作。

立法會秘書處
議會事務部 1
2019 年 3 月 29 日

《條例》現時的訂明稱謂及條例草案建議的額外稱謂一覽表

| | 《條例》第 42(1)條訂明的 指定稱謂 | 條例草案建議的 額外指定稱謂 |
|--|---|--|
| 個別人士 | 第 42(1)(h)(i)及(ii)條訂明： 1. professional accountant 2. certified public accountant 3. certified accountant 4. 專業會計師 5. 會計師 6. 註冊會計師 7. CPA | 條例草案第 3(1)至(4)條加入： 1. registered accountant 2. professional accounting 3. registered accounting 4. certified public accounting 5. certified accounting 6. 專業會計 7. 註冊會計 8. 認可會計 9. 執業會計 |
| 法人團體 | 第 42(1)(ha)(iv)條訂明： 1. certified public accountant 2. CPA 3. 會計師 | 條例草案第 3(5)至(10)條加入： 1. professional accountant 2. certified accountant 3. registered accountant 4. professional accounting 5. registered accounting 6. certified public accounting 7. certified accounting 8. 專業會計師 9. 註冊會計師 10. 專業會計 11. 註冊會計 12. 認可會計 13. 執業會計 |
| 事務所 (一名《條例》 所指的 會計師的 獨資業務 除外) | 並無訂明 | 條例草案第 3(11)條加入： 1. professional accountant 2. certified public accountant 3. certified accountant 4. registered accountant 5. professional accounting 6. registered accounting 7. certified public accounting 8. certified accounting 9. CPA 10. 專業會計師 11. 會計師 12. 註冊會計師 13. 專業會計 14. 註冊會計 15. 認可會計 16. 執業會計 |

附錄 II

《2018 年專業會計師(修訂)條例草案》委員會

委員名單

主席 莫乃光議員, JP

委員
涂謹申議員
李慧琼議員, SBS, JP
梁繼昌議員
麥美娟議員, BBS, JP
陳振英議員, JP

(總數：6 名委員)

秘書 林蔭傑先生

法律顧問 譚淑芳女士

附錄 III

《2018年專業會計師(修訂)條例草案》委員會

曾向法案委員會提出意見的團體/個別人士名單

1. 特許公認會計師公會
 2. 香港會計人員總會
 3. 王金典先生
 4. 中小型會計師行大聯盟
 - * 5. 香港特許秘書公會
 - * 6. 香港華人會計師公會
- * 只提交書面意見